

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia -ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0062295/2023-ALE/ADV-GERAL/ADV-VEIGA

Parecer nº 415/2023/AG/ALE/RO

Processo nº 100.022.000008/2023-67

Assunto: inscrição de servidor em curso online de capacitação – “Curso completo de POWER BI (business intelligence)” – Empresa XPERIUN EDUCACAO EM ANÁLISE DE DADOS LTDA.

Inexigibilidade de
licitação por inviabilidade de competição. Possibilidade. Artigo 25
e inciso II c/c. Artigo 13, inciso VI da Lei Federal nº 8666/93.
Necessidade de preenchimento dos requisitos legais.
Admissibilidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, em virtude do que constou no Despacho nº 0529/SPO/2023, com origem da Secretaria de Planejamento e orçamento (ID 0057812), para fins de análise da regularidade jurídica relativa ao procedimento de contratação direta, na modalidade inexigibilidade de licitação, para a inscrição de 1 (um) servidor desta Casa de Leis - Mário Halfeld Clark Campos, matrícula nº 100021040, no curso online de Microsoft Power BI com o objetivo de aperfeiçoamento de servidor efetivo da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, a ser realizado de forma online com plataforma disponível pelo período de 1 (um) ano, perfazendo o valor total de R\$ 1.997,00 (mil novecentos e noventa e sete reais), com o objetivo de atender as demandas da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, a partir de requerimento oriundo da Secretaria Planejamento e Orçamento - SPO (ID 0043333), com fundamento no art. 25, II, c/c art. 13, VI da Lei nº 8.666/93.

Nesse ínterim, o objetivo do treinamento é capacitar servidores para obter a prática necessária para aperfeiçoar os modelos de Business Intelligence existentes, bem como desenvolver novos modelos de relatórios estatísticos, gráficos e painéis interativos (dashboards), acerca da análise da proposta orçamentária, do acompanhamento da receita e da execução orçamentária e financeira, tanto da própria da ALE-RO, quanto das demais unidades orçamentárias do Estado, visando subsidiar à Administração, bem como às Comissões da Assembleia, com dados e informações úteis para a tomada de decisão e para o exercício do Poder Legislativo, notadamente quanto à fiscalização dos atos do Poder Executivo.

Compulsando os autos, foram acostados os documentos, naquilo que interessa, a seguir delineados:

- a) MEMO Nº 105/2023/SPO/ALE/RO (ID 0043333);
- b) Projeto Básico (ID 0043335);
- c) Documentação Exigida (ID 0043337);
- d) MEMO Nº 105/2023/SPO/ALE/RO (ID 0043433);
- e) DESPACHO Nº 0052380/2023-ALE/PRESIDENCIA/ASSTEC (ID 0052380);
- f) DESPACHO Nº 0053972/2023-ALE/SCL/CPL (ID 0053972);
- g) DESPACHO Nº 0057249/2023-ALE/SEC-PLAN (ID 0057249);
- h) DOCUMENTO – Alteração Contratual da Sociedade (ID 0057259);
- i) DOCUMENTO – Atestado de Capacidade Técnica (ID 0057263);
- j) DOCUMENTO – Certidão de Dispensa do Alvará de Licença (ID 0057266);
- k) DOCUMENTO – Certidão Recuperação judicial, extrajudicial e falência nº: 684251 (ID 0057268);
- l) DOCUMENTO – Certidão negativa de Débitos Estaduais (ID 0057269);
- m) DOCUMENTO – Certidão negativa de Débitos (ID 0057271);
- n) DOCUMENTO – Certidão negativa de Débitos Trabalhistas (ID 0057273);
- o) DOCUMENTO – CNH digital (ID 0057273);
- p) DOCUMENTO – CNPJ (ID 0057280);
- q) DOCUMENTO – Certificado de Regularidade do FGTS – CRF – Power Bi Experience LTDA (ID 0057281);
- r) DOCUMENTO – NFS-e (ID 0057285);
- s) DOCUMENTO – Modelo de proposta Comercial (ID 0057295);
- t) DOCUMENTO – CNH digital (ID 0057324);
- u) Certidão CND UNIÃO (ID 0057553);
- v) Certidão CONSULTA IMPEDIMENTO (ID 0057555);
- w) Despacho CPL/2023 (ID 0057581);
- x) Despacho (ID 0057671);
- y) Pré-empenho 2023PE000068 (ID 0057793);
- z) Certidão de Assinatura (ID 0057795);
- aa) 0529/2023/SPO (ID 0057812).

É o relatório necessário.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, registre-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, incumbe a este órgão prestar sua lida sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, menos ainda em matérias atinentes à ferramentas tecnológicas para desenvolvimento de relatórios e gráficos avançados na área de planejamento e orçamento.

Importa frisar, pois, que não compete a esta Advocacia-Geral apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos, especificações e fundamentações de ordem técnica. Além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, à decisão do Gestor Público^[1].

A Administração Pública exerce atividade multifária e complexa, sempre norteadas pelo interesse público. Para alcançá-lo, necessita de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão pela qual deve firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis, e etc. Não poderia a lei deixar ao critério exclusivo do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, de modo que a

licitação busca sanar os riscos advindos dessa conduta, caracterizando-se como um procedimento anterior ao próprio contrato, admite que várias propostas sejam oferecidas, e, em consequência, permite também que seja escolhida a mais vantajosa para a Administração.^[2]

Inicialmente, consigna-se que a Constituição da República, em seu art. 37, inciso XXI, determina que sejam os contratos administrativos precedidos de licitação, ressalvando-se os casos especificados na legislação e dentre as hipóteses excepcionadas pela Lei Federal nº 8.666/93 (Normas Gerais para Licitações e Contratos da Administração Pública), destaca-se a inexigibilidade de licitação disciplinada no artigo 13 e artigo 25 da lei suscitada:

Art. 13 — Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

(...);

VI — treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...).

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...);

II- para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

(...);

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

A pactuação pretendida, um serviço técnico especializado, é enquadrado na hipótese normativa de contratação direta por inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25, inciso II, c/c artigo 13, inciso VI da Lei Federal nº 8.666/93, desde que atendidos os parâmetros jurídicos.

Sobre o tema, inclusive, vale citar doutrina esclarecedora de Rafael Oliveira (OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense Método, 2021, p. 728, formato digital):

são três os requisitos cumulativos para a declaração de inexigibilidade. (a) serviço técnico: são aqueles enumerados, exemplificativamente, no art. 13 da Lei 8.666/93, tais como estudos, planejamentos, pareceres, perícias, patrocínios de causas etc; (b) serviço singular: a singularidade do serviço depende da demonstração da excepcionalidade da necessidade a ser

satisfeita e da impossibilidade de execução por parte de um profissional comum; e (c) notória especialização do contratado: destaque e conhecimento do mercado em sua área de atuação (estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento etc).

No caso aqui sob exame, verificam-se presentes, à luz dos documentos juntados pelos demais órgãos desta Casa de Leis, os três requisitos apontados pela legislação explicados pela doutrina. Basta ver, em primeiro, a natureza do serviço a ser contratado, que pode, neste caso concreto, perfeitamente ser considerado como um serviço técnico, mormente em razão do texto da norma do art. 13, VI, da Lei 8.666/93, isto é, treinamento e aperfeiçoamento profissional, vide documentos localizados no ID 0043335 e ID 0043333.

Em segundo, a singularidade do serviço: trata-se de um curso específico, realizado em plataforma virtual de forma online, de capacitação de servidores para obter a prática necessária para aperfeiçoar os modelos de *Business Intelligence* existentes, bem como desenvolver novos modelos de relatórios estatísticos, gráficos e painéis interativos (dashboards), acerca da análise da proposta orçamentária, do acompanhamento da receita e da execução orçamentária e financeira voltado a própria ALE/RO, quanto das demais unidades orçamentárias do Estado, sendo a própria necessidade atestada em Memorando nº 105/2023/SPO/ALE/RO. Sendo assim, dadas as características intrínsecas do curso e do público para o qual está direcionado, entende-se atendido o segundo requisito.

Em terceiro, a notória especialização. Mostrou-se também atendida diante da verificação de compatibilidade do documento ID 0057263 (atestado de capacitação técnica). Ademais, ainda sobre o terceiro requisito, não restam dúvidas que a pesquisa e a escolha competem à autoridade administrativa com competência para celebrar o contrato, ficando, pois, nesse aspecto, presente o juízo de valor pessoal do demandante sobre características subjetivas do contratado, sem, contudo, poder descuidar da prova da compatibilidade de preços, conforme detalhado a seguir. E nem poderia ser diferente: transferir a citada responsabilidade de determinar o que seria notório ou não ao parecerista na seara jurídica resultaria, provavelmente, na ausência de conhecimento técnico em treinamento, recursos humanos e conteúdo programático adequado para a escolha do profissional mais adequado.

O Tribunal de Contas da União - TCU, desde o julgamento do Acórdão nº 439/98, dirimiu controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação, para cursos externos, tendo considerado que:

“(…) as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de curso abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93”. ^[3]

Vale destacar, ainda sobre o referido acórdão, trecho do voto do Ministro Relator Adhemar Paladini Ghisi, que após análise o estudo e as conclusões da área técnica a respeito do tema contratação direta de cursos de treinamento e capacitação na administração, assim concluiu:

(...). Nesse sentido, defendo a possibilidade de inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal). Assim, desponta, a meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal é a regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador.

Tais condições legais para a contratação direta foram praticamente reproduzidas pela Súmula no 252 do Tribunal de Contas da União (TCU):

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Restaria inviabilizada, portanto, a competição, nos termos do *caput* do artigo 25 da Lei Federal nº 8666/93. Acerca dessa hipótese de inexigibilidade de licitação, pontua a doutrina:

[...] a inviabilidade de licitação não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marçal Justen Filho busca sintetizá-la nas situações de: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação. No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através da seleção da melhor proposta. [...] Parece fundamental que o gestor apresente justificativa para a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação. Na hipótese em que a razão da contratação direta é a exclusividade, torna-se necessária a apresentação de atestados de exclusividade porventura existentes. (CHARLES, Ronny. Lei de licitações públicas comentadas). ^[4]

A inviabilidade de competição na contratação de cursos não reside, de “per se”, na exclusividade, mas, sobretudo, na impossibilidade de haver critérios objetivos numa licitação. Corroborando com essa assertiva, o TCU já se manifestou em algumas oportunidades:

(...) Isso porque cada possível instrutor tem características próprias, incomparáveis, como experiência anterior, currículo, áreas de especialização, publicações, etc. Como admitir que o menor preço possa ser um bom critério para a escolha? (TCU- Decisão nº 439/98)

(...) São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso, que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva viabilidade de licitação para formalizar tais contratos (TCU - Decisão nº 747/97).

Percebe-se, portanto, que no caso de treinamentos e cursos de aperfeiçoamento é raro que Administração possa realizar licitações para o tema, pois os profissionais ou empresas são incomparáveis, muitas vezes não existindo viabilidade de competição, sem, contudo, descuidar da prova de razoável compatibilidade de custos para a contratação, mormente em atenção ao princípio da economicidade.

Verifica-se, sucintamente, que nos autos constam atestados de capacidade técnica da

empresa contratada, termo de referência, proposta e grade curricular do curso, todavia não se localizou justificativa de preço para a contratação.

A questão é saber se a empresa contratada (XPERIUN EDUCACAO EM ANÁLISE DE DADOS LTDA) cobra pelo curso valores compatíveis com as demais concorrentes no mercado. Essa comprovação pode facilmente ser obtida, pelo setor competente, através da verificação de contratos similares (e não necessariamente iguais), dentro ou fora da Administração, nas mais diversas entidades federativas, por exemplo, ou, até mesmo, em consulta a órgãos da imprensa oficial ou base de dados governamentais.

Sobre a obrigatoriedade de fundamentação de preço para a contratação, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 2.993/2018, Rel. Min. Bruno Dantas, entendeu que a justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou similar.

Ainda no bojo do citado Acórdão, segue transcrição:

Denúncias oferecidas ao TCU apontaram possíveis irregularidades em contratações diretas de consultorias técnicas especializadas, sob o fundamento da inexigibilidade de licitação (art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993), firmadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Entre os pontos discutidos nos autos, mereceram destaques a avaliação quanto à presença simultânea dos requisitos de natureza singular do objeto e notória especialização do contratado, que levaram à inviabilidade de competição, e a justificativa dos preços praticados. **No que diz respeito aos preços contratados, o relator assinalou em seu voto, preliminarmente, a “dificuldade de justificar o preço nos casos de inexigibilidade à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores, razão pela qual foi nascendo o entendimento de que a razoabilidade do preço poderia ser verificada em função da atividade anterior do próprio particular contratado (nessa linha, item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário)”. Segundo ele, essa linha de raciocínio “vem evoluindo no seio da Administração Pública (vide Portaria-AGU 572/2011) e sendo convalidada pelo Tribunal, como nos Acórdãos 1.565/2015, 2.616/2015 e 2.931/2016, todos do Plenário”.** Acerca do caso concreto, o relator assinalou que a ECT conseguiu demonstrar a adequação dos preços pactuados **levando em conta os valores praticados, pelas empresas contratadas, em outras avenças por elas mantidas, restando, pois, “demonstrada a equivalência dos valores cobrados da Administração com os valores praticados pelas contratadas em outros ajustes contemplando o mesmo objeto ou objeto similar”.** E concluiu: **“Com isso em mente, enfatizo que a justificativa dos preços contratados observou o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 e seguiu a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema”,** no que foi acompanhado pelos demais ministros.

Por conta do acima exposto, em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, principalmente a partir da decisão-paradigma 439/98 e, também, do Acórdão 2.993/2018, faz-se mister que o órgão responsável demonstre eventual consulta a comprovar razoabilidade com o valor de mercado. Eis o trecho da Decisão 439/98.

No caso específico do treinamento de Servidores, acreditamos que o contratante deva certificar-se de que o preço seja compatível com o de outros contratos firmados no âmbito do próprio Órgão e da Administração em Geral, permitida a graduação em função da excelência do notório especialista

contratado.

Nesse contexto, a empresa apresentou notas fiscais (fls. 84/87) que comprovam a compatibilidade do preço ofertado com serviços similares prestados para outros órgãos públicos, atendendo, assim, a justificativa de preços.

Ademais, durante a análise do presente processo observamos que a referida empresa alterou seu respectivo nome empresarial de Power BI Experience Ltda para Xperiun Educação em Análise de Dados Ltda.

Além do apontamento acima trazido acerca do preço da contratação, não foi localizado nos autos o certificado de Regularidade do FGTS-CRF com a devida atualização da razão social de Power BI Experience Ltda para Xperiun Educação em Análise de Dados Ltda (art. 29, IV, da Lei 8.666/93). Quanto a essa última certidão, observa-se que no e-mail (ID 0057297) juntado aos autos, a empresa afirma que realizou a solicitação da referida certidão, todavia, ainda se encontra pendente de atualização.

De se lembrar, por fim, a exigência contida no artigo 26 da Lei de Licitações Públicas no sentido de ratificação e publicação na imprensa oficial da inexigibilidade como condição para a eficácia dos atos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Tais atribuições são representadas, no âmbito do Poder Legislativo Estadual, na figura do Secretário-Geral, conforme preceitua o artigo 1º, inciso I, alínea “g” da Resolução Legislativa nº 461, de 13 de novembro de 2019, *in verbis*:

Art. 1º. Fica delegada competência ao Secretário-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO e, em seus impedimentos legais, ao respectivo substituto, para, observadas a legislação aplicável e as normas em vigor, praticar os seguintes atos:

I - de gestão orçamentária e financeira:

g) ratificar, nos termos do artigo 26 da Lei nº 8.666, de 1993, as dispensas e as inexigibilidades de licitação fundamentadas nos artigos 24 e 25 da mencionada Lei.

III – CONCLUSÃO

Isto posto, tendo em vista o fundamentado a partir da análise das peças constantes nos autos, este órgão jurídico OPINA pela legalidade da inexigibilidade de licitação em análise, visto que resta pacificado em todos os canais jurídicos que a presente espécie de curso de capacitação/aperfeiçoamento amolda-se às hipóteses previstas no ordenamento jurídico nacional, em especial, aos arts. 25, *caput* c/c art. 13, VI, da Lei 8.666/93, **DESDE QUE** observados os seguintes pontos: **a)** apresentação de certificado de Regularidade do FGTS-CRF com a devida atualização da razão social; **b)** ratificação da inexigibilidade de licitação pelo Secretário-Geral nos termos do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 c/c artigo 1º, I, “g” da Resolução Legislativa nº 461/2019 e, posterior publicação na imprensa oficial, como condição de eficácia do atos;

É o parecer, salvo juízo diverso.

Porto Velho/RO, 16 de agosto de 2023.

(assinado eletronicamente)
FADRÍCIO SILVA DOS SANTOS
Advogado-Geral -ALE/RO

(assinado eletronicamente)
ARTHUR FERREIRA VEIGA
Advogado-ALE/RO

(assinado eletronicamente)
LAÍS SANTOS CORDEIRO
Assistente Legislativa -ALE/RO

[1] TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011.

[2] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 237.

[3] TCU. Decisão 439/98 Plenário. Sessão 15/07/1998. DOU 23/07/1998.

[4] 7ª edição. Juspodivm: Salvador, 2015, p. 304/306.



Documento assinado eletronicamente por **Laís Santos Cordeiro, Assistente Legislativo**, em 16/08/2023, às 12:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Ferreira Veiga, Advogado(a)**, em 16/08/2023, às 12:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fadrício Silva dos Santos, Advogado Geral**, em 16/08/2023, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.al.ro.leg.br/validar>, informando o código verificador **0062295** e o código CRC **D12965DA**.

Referência: Processo nº 100.022.000008/2023-67

SEI nº 0062295

Av. Farquar, 2562 - Bairro Arigolândia - CEP 76801-189 - Porto Velho/RO

Site www.al.ro.leg.br